
PREMESSA

Lo svolgimento di una indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità generale dello Stato viene deliberata nel maggio 1985 dalla Commissione Bilancio della Camera, dopo una prima fase dell'iter di esame delle proposte di legge presentate in materia, i cui atti sono pubblicati alla fine di questo volume.

L'indagine ha poi effettivamente luogo, con qualche ritardo dovuto al tentativo di coordinare i lavori con la Commissione Bilancio del Senato, dopo la sessione di bilancio per il 1986 e, dunque, in un clima segnato dai problemi emersi nel corso di quella esperienza parlamentare, particolarmente complessa e tormentata, che si ritiene metta in luce un difetto della complessiva strumentazione di bilancio.

Al termine della sessione, infatti, i Presidenti delle due Camere raccomandano la revisione di strumenti e procedure. In forme diverse, nei mesi immediatamente successivi, si svolge al Senato ed alla Camera una approfondita riflessione. Al Senato, il compito è affidato ad un comitato presidenziale di studio. Alla Camera si dà corso all'indagine conoscitiva già deliberata, limitandola ai soggetti istituzionali del procedimento di bilancio. Nel contempo, il ministro del tesoro trasmette al Parlamento un documento sulle linee di riforma ritenute praticabili.

La risposta, che si delinea nella varie sedi istituzionali, è largamente convergente e va nel senso di una integrazione e di un arricchimento della strumentazione di bilancio prevista dalla legge n. 468, che consenta di decentrare in più direzioni il sovraccarico di funzioni cumulatesi sullo strumento legge finanziaria. In primo luogo, la funzione di individuazione degli obiettivi, assolta fino ad allora dalla determinazione dei saldi previsti dall'articolo 1 della legge finanziaria, viene ricostruita come fase autonoma di programmazione finanziaria dotata di specifici strumenti, da anticipare a metà anno in coincidenza con la sessione estiva. Inoltre una più forte delimitazione del contenuto proprio della legge finanziaria (sulla cui configurazione le posizioni non sono univoche) si accompagna alla individuazione di uno strumento ulteriore di manovra consistente nella possibilità di qualificare come « collegati » alla

manovra di bilancio altri provvedimenti legislativi volti al perseguimento dei suoi obiettivi. In questo quadro, dovrebbero assumere un ruolo di cerniera e di garanzia dell'effettivo conseguimento degli obiettivi e degli equilibri contabili i fondi speciali previsti dalla legge finanziaria per la copertura di nuovi provvedimenti legislativi, che vengono caratterizzati dalla connessione con il cosiddetto « fondo speciale negativo », un meccanismo che, in forme da definire, condizioni la disponibilità di risorse per nuove spese al conseguimento di obiettivi di risparmio o di contenimento di spese già autorizzate o a maggiori entrate.

La complessiva proposta che, sia pure con differenze di modo o di accento, si delinea nei documenti approvati al termine delle attività conoscitive e di studio al Senato e alla Camera, dà vita, poi, ad uno speciale procedimento attraverso il quale le due Camere, d'intesa con il Governo, decidono di sperimentare concretamente, nella sessione di bilancio per il 1987, l'ipotesi di riforma prefigurata. L'accordo per procedere in questo senso viene raggiunto in un incontro tra i Presidenti delle Camere e il Ministro del tesoro alla presenza dei Presidenti delle due Commissioni bilancio, che ricevono in quell'occasione il mandato di giungere ad un testo di risoluzione concordato che definisca le modalità di una procedura sperimentale per la sessione di bilancio per il 1987.

Le risoluzioni « metodologiche » Cirino Pomicino e Ferrari Aggradi, approvate in un testo pressoché identico rispettivamente il 10 e l'11 giugno 1987 dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, completano questa particolare procedura di intesa istituzionale, che le Assemblee ratificano, richiamandola nelle premesse delle risoluzioni approvate a settembre dalle due Camere, al termine dell'esame del documento programmatico dal Governo in adempimento dell'intesa.

Il presente volume ripercorre tutti i passaggi del complesso procedimento ricordato: nella prima parte, che raccoglie gli atti della indagine conoscitiva, sono compresi i resoconti stenografici delle sedute dell'indagine e il documento conclusivo approvato. Sono poi riportati i documenti formalmente trasmessi alla Commissione ad integrazione delle audizioni, che costituiscono il complessivo materiale di studio e di proposta. Nella seconda parte del volume sono contenuti gli atti parlamentari relativi all'avvio della discussione delle proposte di legge di riforma, nell'ambito della quale si è imposta l'esigenza di svolgere l'indagine conoscitiva, e quelli della discussione delle risoluzioni metodologiche presso le Commissioni bilancio della Camera e del Senato, che costituiscono la sua ideale conclusione.

Nella terza parte, sono aggiunte, a completare il quadro delle iniziative conoscitive svolte dalla Commissione bilancio ai fini di una riforma della legge n. 468 nel periodo considerato, le relazioni conclusive dei viaggi di studio sulle procedure di bilancio e di programmazione finanziaria compiuti in Germania e negli Stati Uniti rispettivamente nel settembre 1985 e nel gennaio 1987.